财政经济

耗羡归公的制度化进程

董建中

[摘要] 耗羡归公是一项重要的改革，但其始并不是作为一项正式的制度来贯彻实施的。本文探讨其在雍正与乾隆时期制度化的进程，指出了在乾隆十三年制度化基本完成的事实。最后本文从宋以后中央对地方财政控制日益加强的趋势说明耗羡归公制度化进程的必然性。

[关键词] 耗羡归公 制度化

[中图分类号] K249 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8587 (2000) 04-0050-09

The Institutionalization of the Return of Meltage Fees to the Public Coffers

The return of meltage fees to the public coffers was a very important fiscal reform carried out during the Yongzheng reign. However, when the reform was originally implemented, it was not a formal system. This article explores the stages of the reform and points out that in the thirteenth year of the Qianlong Reign the reform was fully institutionalized. This institutionalization marked the successful completion of the central government's gradual exertion of control over local finances.

耗羡归公是雍正时期极为重要的改革，它极大地改善了当时的财政状况。而其中养廉银的设立，更对雍正朝吏治的整饬起到关键作用，并产生深远的影响。但这次改革开始并不是作为一项制度来推行的，本文拟考察其制度化的进程，并探讨其内在的原因。

一、并非作为一项制度实施的耗羡归公改革

雍正元年十一月，山西巡抚诺岷上奏耗羡归公方案：降低火耗的征收分数，这极大减轻了农民的负担；征收的耗银，一部分用于弥补亏空，解决了当时最迫切的财政问题；一部分设养廉，使各级官员得到了高于正俸数十倍甚至上百倍的薪金，经济收入的大幅度提高，为官员官方自律提供了物质保证；而其余作为地方公费，使得地方财政宽裕，保证了地方经济的正常运作与发展。[①]雍正对此十分赞赏。但御史刘灿等提出反对意见。雍正二年六月初八日，山西布政使高成龄上奏为改革辩护。六月十四日，雍正特别发布上谕令总理事务王大臣、九卿等各出己见，明白速议具奏。

七月初六日，总理事务王大臣、九卿等将议覆上呈。众臣的意见实际上是对提解火耗的消极抵制。雍正以为众臣所议“所见浅小”，逐条批驳。特别是对于他们提出先在山西试行耗羡归公的看法，雍正斥言：“此言尤非也。天下事惟有可行与不可行两端耳。如以为可行，则可通行于天下，如以为不可行，则亦不

[收稿日期] 2000—05—10
[作者简介] 董建中 (1971—)，男，中国人民大学清史研究所讲师；北京 100872

当试之于山西。譬如治病，漫以医药试之，鲜有能愈者。今以山西为试行之省朕不忍也，且天下抚藩岂尽不如诺岷、高成龄，而谓二人独能行乎?”雍正欲在全国推行耗羡归公之意跃然纸上。

尽管雍正态度强硬，但也感觉到耗羡归公实施的复杂性。雍正最后说：“朕亦不能保其将来无弊也。各省能行者听其举行，不行者亦不必勉强。”②雍正一改起初之信誓旦旦，转而又下不再勉强之语。

在这点上雍正的态度可以说始终如一：如雍正六年四月还专门就此事谕内阁：“朕之意，原听各省督抚自为之，而至于不能行之督抚、不便行之地方，则朕并未强之使行也。”③

雍正未将耗羡归公作为一种制度，可以从两个方面加以说明：（一）雍正对改革的总方针。雍正承认耗羡归公是时势使然，一旦弥补完亏空等，他寄希望有朝一日耗羡能减少乃至取消：“各省火耗，自渐轻以至于尽革，此朕之愿也。”④因此，对于各省归公的耗羡如何支用，雍正的原则是耗羡不入正项。正项钱粮乃有额征之数，一旦耗羡纳入其中，则永无减裁的可能。诚如雍正公开宣称：“若将耗羡银两俱比照正项具题报销，相沿日久，或有不肖官员指耗羡为正项，而于耗羡之外又事苛求，必至贻累小民，此风断不可长。”⑤雍正是为了防止耗羡归入正项钱粮以后，出现耗外加耗等弊端。同样，有朝一日，若耗羡取消，其弊病自然也就不复存在。这是雍正不愿将其制度化的原因所在。事实上，当有的省份在亏空弥补之后，提出降低耗羡率，例如雍正四年，山西耗羡率由原来的加二（即正赋的百分之二十），降到加一三征收。⑥山东的耗羡征收于雍正八年由一八降为一六。⑦对此雍正都是非常支持的。

相应地，在耗羡支用方面，耗羡也不得挪用为正项的开支。在雍正看来，耗羡只能沿着其初始的内容，或弥补亏空或议设养廉或存地方公用。雍正五年八月山东巡抚塞楞额认为山东各年应解耗羡为数尚多，提议用耗羡弥补挑浚徒骇、马颊二河及鬲津等支河共用银十四万余两、米一万七千余石。以上开支本“准动库项”，但塞认为“系地方公事”，耗羡之用“庶以公完公，不惟正项钱粮不至多费，而提解耗羡亦无事纷更矣。”

塞楞额的两全之计未被赏识，得到的却是雍正的严厉警告：“此项万万用不得耗羡。”雍正详述耗羡应用之处：“以公完公非此等事也。各项亏空补足时，少留有着之项，将来必有归于无着者，或补此尚可。如地方修理道路桥梁，或添补州县买补存仓谷石，疏通沟洫之用。如再有余，此项原系地方官所得中物，当养廉内酌量增加，令州县从容些，极好之事。如果此等之需，尽皆丰足有余，则举减耗之事，方万全之事也。总言耗羡一项，公用万万使不得，地方之公用乃私用之公用，非国家之公用也。详悉朕意，一概如此料理就是了。再无有令各省督抚余出火耗数百万为国帑之理，是何体也！如此提耗羡，极好之善事成大笑谈矣。”⑧

“地方之公用乃私用之公用，非国家之公用也。”雍正将国家与地方公私分明，其意是将耗羡置于地方，完全归属地方，其与国家丝毫无涉。如此，减耗也才庶几有望。

（二）在耗羡归公实施过程中，雍正是通过“朱批”的形式对之加以指导。雍正自认为朱批是“一己之私见”、“未达之密谕”⑨，与部文有别。此意味着它未公开，朱批也只是为督抚等提供参考意见而已。同时在耗羡归公问题上，雍正不许户部等插手耗羡事务。雍正五年有御史奏请各省火耗应酌定画一征收，户部议准。雍正还是强行否决。之所以如此还是考虑到将来的减耗：

“火耗原非应有之项，迫于时势不能全行禁革耳。故加耗者必重治其罪，而贤员爱养斯民将旧有之数亦可轻减，若一经督抚题定数目则火耗遂成定额，虽遇有清廉之官亦不能裁减，而遇贪劣之员又将多取于此数之外，以饱私橐，必致重累民生。该御史请令督抚具题，该部即照所请议覆，均属不合，此处不准行。”⑩

可以说，雍正未将其作为一项制度明令施行、更谈不上“强制贯彻推行”⑪。对耗羡归公的商讨，基本上还是君臣间的私事⑫，数年间并未将耗羡归公作为一项正式的制度。

二、雍正时期耗羡奏销制度的逐步确立

至此，可以看到一方面耗羡的实行与否，雍正任由地方，另一方面，归公耗羡的支出亦用于地方，督抚于一省的耗羡实施及归公耗羡支配权力之大可想而知。因此无论是在实施的时间、公提耗羡的方案，还是各省官员养廉数额的多少、耗羡的支用等等方面各省情况不一，整个改革呈现出多样性的特点。但这毕竟又是与雍正时乾纲独揽的要求不甚协调，地方享有自专之权实际上是在雍正所能容忍的限度之内。

雍正完善了奏折制度，扩大了奏折人的范围，这对于地方官员相维相制以及雍正个人直接发号施令提供了强有力的工具。雍正对官员云："欲知世间无巧密事，凡百知足自量为好，慎为之，莫倚聪明巧诈为防身术。"⑬也正因为此，一方面官员如履薄冰，如临深渊，无法也不可能完全脱离雍正独自行事，另一方面雍正也无法对耗羡归公的改革完全放权并超然物外。雍正自觉、不自觉地介入其间。其深度从一开始就没有停留在上述的不入正项的范围内，而是介入到了耗羡归公的各个细节。正是地方实施改革与雍正介入之下共同促成了耗羡归公日益制度化，日渐远离雍正不将其作为一项制度、乃"一时权宜之计"⑭的初衷。

耗羡留存地方，不入正项，实际造成了归公的耗羡任由地方支用的事实，而由此产生的弊端，终于使得雍正无法接受，不得不着手解决。正是两件耗羡支销案改变了雍正在耗羡上的态度，同时一步步推动了耗羡归公制度化。

（一）从地方主动上折到耗羡咨部存案

应当承认，在耗羡奏报的发展过程中，还是臣下一方呈主动之态。最早从诺岷开始，即有"统俟收齐耗银之日，将收除实在数目造册奏闻。"⑮也就是如同正项钱粮那样做四柱清册，即旧管、新收、开除、实在四项。

其次是河南，巡抚石文焯在设计各官养廉及耗羡支用各项后说："统俟奏销之时，将阖省征完正项银若干，共收耗羡银若干内除臣与各属养廉银若干，及一切公用、补苴亏空、归还借项等数各若干，逐一详开清折具奏。"⑯官员之所以如此上奏，高成龄说过下面一段话："经抚臣诺岷奏请提解以为通省公费、各官养廉及弥补亏空之用，实属正大公平，但恐日久生弊或不肖上司借以自便、任意侵吞亦未可定，是以臣奏请每于年终，将用过数目一一具折报销在案……嗣后各年正项钱粮俱按例奏限奏销，其该年火耗亦即于奏销正项之日，将用过及存贮并未完数目一一具折奏报，无庸迟滞滋弊，庶公务既完、侵吞无自，大小官吏尽沐恩矣。"⑰

高成龄所说奏报是出于对耗羡的一种负责态度，也是其初辩争耗羡应当归公时的主张，所谓"臣请皇上下直省俱如山西巡抚诺岷所奏，将通省一年所得火耗银两约计数目先行奏明，俟年终之日将给发养廉若干、支应公费若干、留补亏空若干一一具折题销，则电照之下，谁能侵吞?"⑱

而此时，对耗羡奏报一事，雍正深不以为然。直隶巡抚李维钧上奏直隶公提耗羡时说："至留补亏空及通省公费，每年逐案造册恭呈。" 朱批有曰："何必如此。"⑲雍正三年二月，田文镜继石文焯之后继续奏报河南耗羡各种支用情况。雍正却持无所谓的态度："明白详悉之极，然此等事朕不过闲看而已，无暇理此也。"⑳雍正的观点，又在高成龄的奏折上有所反映："若遇不肖上司，岂一折奏报所能绳也，只要实行不在此奏也，勉之。"㉑可以说雍正是不重形式，而注重内容。

雍正四年四月，雍正在一道上谕中强调，各省耗羡银两并非正项钱粮可比，不同意督抚具本报销，认为只可以采用咨部存案的形式。㉒耗羡归公初期报部成为例行之事。仅举两例：雍正七年山西巡抚石麟上折奏报山西四五两年耗羡银两收支情况，奉朱批："知道了，照例存案。"㉓雍正七年三月河东总督田文镜上奏动用耗羡修筑各府州县之城垣等三项事宜，奉朱批："欣悦览之，所用是当之极。而皆从节省，完工之时，照例报部存案可也。"㉔

（二）"山西滥支耗羡案"与奏报备案的发展

耗羡咨部存案只是一种备案，以便将来核查之用，实质上没有制度上的奖惩约束，户部

也无权干预。另一方面，虽然咨部存案并不能代替官员向雍正上折奏明具体情况，但上奏与否实际上并没有“明文”的规定，概由臣子自行掌握。可以说此时耗羡的收支是基本游离于中央财政体制特别是监督机制之外，极易出现种种问题，这又会通过“奏折”最终反馈到雍正的耳中。“山西滥支耗羡案”由此被揭露并产生了深远的影响。

雍正五年十月，山西巡抚石麟奏称耗羡“旧存册内有开送程仪酒席者，有开称部费使用者，有开称进上土宜往返脚费者，每项合计各有四五千两不等。甚至有既领纸张之费遇造册之时又复支销，以及操演赏兵等费亦盈千累百，显有省己之养廉、滥用公费之弊端。”这引起了雍正的不满：“今督抚多以养廉捐公沽名，而将公用者加倍滥用，甚属负恩，无耻巧诈之极，应清查者。”[25]与此同时，按察使蒋洞密参布政使高成龄滥用公费导致新的亏空，进而引发尅扣养廉之弊：“凡往来酬酢等费并非公事，恣意取用，闻已亏空至数万两以外。新任巡抚石麟不准开销，高成龄无可弥逢，乃议于各州县养廉内先摊派五万两，或扣一季、或扣两季以作抵补。”[26]雍正令石麟查议。虽然石麟回奏说高成龄未有此举。但问题的倾向性使得雍正已倍觉严重。雍正决意清查。

雍正五年十二月，石麟奏报晋省自雍正元年至五年十月用过耗羡银两事，这是一次对耗羡支用总的清算。石麟将耗羡银两分为应动用、不应动用以及着落赔补之处三项。对此雍正一一有所批示。如石麟奏折所开“诺岷原折未开但亦应动用各项”。其中有“修理学宫、解州关帝庙及贡院、书院、义学、营房、善济堂等银共一万零一十二两四钱五分零。”朱批云：“以上虽属应动，但实用与否亦当详查，钱粮尚有冒销，何况耗羡？若不奏又当一论，既奏，非彻底清查不可！”又如 癸卯丙午三次乡试文武科场备办供给等项不敷银共一万四千五百八十二两一钱九分零。朱批云：“何得用如许之多?”再如各属添造仓廒银共二万一千一百十七两一钱三分零。朱批云：“此当实核。”[27]遂命将不应支用的耗羡由前任巡抚及前任布政使分赔，由户部咨行有关人等，以咨文到日一年内赔补完毕。

山西耗羡滥支案之所以重要，是因为此案涉及到雍正的宠臣田文镜。田文镜曾于元年八月至二年正月署理山西布政使，他共应赔银六千二百四十二两四钱一厘。[28]雍正对耗羡的态度无疑对他造成了很大的震动，而他反过来也深深地影响了耗羡奏报的方式，加速了耗羡制度化的进程。雍正曾盛赞田文镜：“凡钱粮耗羡料理无出田文镜筹画豫省之右者。”[29]田文镜的态度对雍正有着非同寻常的作用。咨文中谕旨有曰：“各省藩库均属国家公帑，原无区别。”[30]田文镜出任河东总督后，清理东省耗羡，就进一步发挥雍正的上述思想。

田文镜认为：“查耗羡动关国帑，凡有公务必须斟酌，咸宜奏请然后动用。”田文镜就山东巡抚岳濬的耗羡支销册具体指出滥支耗羡的三种情形：一，有未经奏明，但据属员详请巡抚竟批司支给者；二，有奏明动用正项经部核减，而巡抚仍将公项补给者；三，有地方细微之事而亦动用公项者。他认为“地方公务果当办理，自应奏请，皇上至圣至明无不俞允者。若擅行支给，将来必有不当用而用者，各属混行详请，巡抚擅为批给，使帑任意花销，其风殊不可长，且不肖官员倘有侵那，将来上下交通，即可借此掩示，亦未可定，此未经奏明而擅行批给之不可也；至于动用钱粮最严浮冒，如果无浮冒难以核减，自可据实覆部，如果有浮冒，自应核减，岂可以正项核减仍给公项补给？是名减而实不减也，且以皇上之帑金减于此而偿于彼，在朝廷何必居此核减之名，部臣又何必有此核减之议，此既经部议核减正项而仍将公项补给之不可也；若夫遇有公事，如果需用浩繁自应奏请动支耗羡，若事属细微需费无多，地方大小各官即可量行捐给，乃毫厘皆动用公项，殊为未协，且此项支用若不奏闻则为擅给，必一一奏闻又觉烦琐，此亦臣愚之所为不可者也。”雍正对田文镜的耗羡料理之策极为赞赏：“是当之极，嘉悦览之。”[31]

此后不久，田文镜又对耗羡奏报进一步提出了一己之见：“司库公项银两即与国帑无殊，在我皇上覆载为量，谕令不必奏销，而臣子经理其事，不可不与国帑同其慎重，况同一动用公项而有咨部、不咨部之分，则事不尽画一。且存库之数岁有所增，动用之款岁无一定，为

经久之计、杜侵混之弊，不可不使内外皆有档案可稽也。臣愚以为应将雍正二年起至雍正六年岁底动用及存库耗羡银两，挨年分款汇造一册咨部备案，其自雍正七年起凡有临时办理公务奏请，凡准动用耗羡者，即于奉旨后随事咨部，其余统于岁底缮造四柱册折，一面具奏，一面报部，庶已用之银两有案可稽，而现存之库帑丝毫不致侵冒。”

对此雍正朱批云：“可谓详慎之至，咨部时可将奏准原由知会之，不然恐部中因无例不纳也。”[32]可以说雍正同意了具奏与报部同行的方案。雍正九年，户部咨行各省：“嗣后各省如有增给各官养廉、动用耗羡银两者，令该督抚咨部酌议咨复，于岁底密行奏闻存案，仍于各省督抚每年动用存公报册内查核。”[33]而各省也有一定奏报之规：如“直隶历年耗羡银两已未完解及动存各数向于四月内恭缮黄册具奏。”[34]

至此，耗羡奏报已由过去的咨部明确规定为报部与具折上奏并行的方式。有公事动用耗羡须奏请，这表明雍正对耗羡归公的介入在制度上的强化。

(三)“福建耗羡支销案”与耗羡核销制度的确立

雍正十年十月福建布政使刘藩长奏言，福建每年耗羡共一十七万一千余两以供通省养廉及公用，但实际每年耗羡所完仅七分，即使加上皇上恩赏台湾官庄银三万七百余两，杂税盈余银一万一千三百余两，各官养廉以及诸务公用不能缓待者，统计一年之内实缺银四万余两。无奈之下，“将正项垫应，以冀来年补足缺，至来年依然如故，前此之那项未清、后此之垫应不免，日深一日，年甚一年。”前任已故布政使潘体丰履任三载已挪移正项七万余两，刘藩长到任方半载已挪垫一万六千余两。刘向雍正献策：“可否于闽海关税盈余项下每年赏拨银五万两留充公用，以本地之出息供本省之支用。”

雍正接到此折十分不满，福建自雍正七年行耗羡归公，当时巡抚刘世明奏称公费、养廉量入为出，已足敷用。雍正自觉闽省耗羡不足特意恩赏银四万余两，并多次关照是否敷用。后继者高其倬等人亦称实属甚妥。未曾想不数年已出如此漏洞，雍正认为是办理不妥所致。雍正有理由置疑：“当年未与养廉之时，各官与夫公用复出自何所也?”对赏拨海关盈余之请更是不满：“似此无厌之术，欲将海关盈余拨给，此盈余即系正项，况亦不能期必，如若税关盈余缺少时又复如何取给也?”雍正认为刘挪垫正项之语“尤为巧诈，彼意以为有此一奏则从前之亏空俱已陈明，己身毫无干系且可以启将来无穷之弊端，人臣居心若此尚可问乎?”随令刘藩长任内挪垫之数著将刘藩长名下应得养廉全扣补还，从前潘体丰挪垫未清之项著本人赔补，如力不能亦将刘藩长养廉逐年扣补以清国帑，“以为人臣巧诈者之戒!”[35]

在刘藩长的奏折中，其自称上述一切“督抚有案”，雍正随下令命福建总督郝玉麟、福建巡抚赵国麟细查具奏。郝、赵奏称，刘曾面详耗羡不敷添银一事，二人对民欠耗羡未解等提出建议，并认为公费中可以撙节及相互拨补，时刘详称止添银三万两，未料其以五万两入奏。郝赵二人就闽省耗羡之征、公费之核减提出具体措施，以便“公务应酬有资不虞匮乏，而正项钱粮永不致有那移垫用之弊。”[36]

此案同时查出以前闽省养廉支取紊乱无章。前任督臣史贻直称闽督养廉一万六千两，藩司呈送养廉或一月或半月陆续解到，随时花销不比他省按季有一定之例也。由于此，史贻直任上多支养廉二千五百九十六两余两[37]，雍正令史贻直多支银两着在潘体丰、刘藩长名下追补还项[38]。

闽省耗羡清理一事并未就此了结，新任布政使张廷枚继续追查此事。查出刘藩长任内各州县积欠耗羡银七千余两，刘“并不上紧催追，以致办公乏用”[39]。同时闽省公费开支混乱不堪、交代不清。雍正十三年闰四月，张廷枚上数折将福建自七年耗羡归公以来的各年养廉公费收支情况一一做了清算，总结说：对于归公耗羡，“前任各官视此项银两竟同无足轻重之物，以致那补、借支、透动、加给、欠解各款有八万七千九百余两，是以奉部行取公费养廉按年分晰造册至今不能送查。”张廷枚认为：“第闽省之耗羡银两尚不为多。而议定公费养廉年分亦不为久，已有如许不清之项，其余各省恐更有不可问者。”基于此，张廷枚提

出了令户部彻底清查的措施，最后建议："嗣后各省公费养廉银两按年分析造册，随同奏销正项钱粮各册咨送户部核销。如此则各省存公银两可以渐次清理，接任各官收支亦必慎重矣。"此议颇合雍正之心，朱批云："甚是，另有旨谕。"[40]

雍正十三年六月初七日，雍正将张廷枚奏折所言增删一二，即作为上谕下达户部。谕旨略曰："数年以来，朕留心体察外省布政使竟有庸劣无识之人，将此项银两视为无足轻重之物而不念其为民脂民膏，或那补借支或任意费用，前任含糊交代，后任不向深求，竟将有关国计民生之项，渐成纸上空谈，而督抚亦不查察。似此日久愈难清楚矣。""著户部先行查明：各省公费养廉银两，其有按年造册咨送、查核无差者，无庸清查外；其并未造册咨送，及虽有册籍而笼统开造者，即勒定限期，令造册送部查核。清查之法，应自该省议定公费、养廉之年起至前任卸事之日止，将额征、公费完欠、杂支、余剩、未给各数按年归款。各官养廉，照依正署起止月日应得分数，并扣除空缺，逐一彻底清查。其收数内，有拖欠未完者，分别有否著追。其支数内，有透动加增者，分别是否应给。现在各年应存银两，有无那移亏缺，分别接受、催追著落完补。嗣后按年分析造册，随同奏销钱粮各册，咨送户部核销。"[51]

从上谕中可以看出，这次清查十分严厉，是对各省耗羡归公以来所有耗羡收支款项的清查。同时，上谕还规定了将来各省归公耗羡的支用，亦需分析造册，咨送户部核销。耗羡核销制度由此正式确立。

这次耗羡核销制度确立的意义不同于雍正以往对耗羡归公改革的介入。至此耗羡不再仅仅是地方之事，它已开始纳入中央财政管理体制。

三、乾隆朝耗羡归公制度的最后确立

雍正十三年六月颁布清查耗羡上谕后不久，雍正去世，其子乾隆继位，即下令停止耗羡清查。耗羡归公的命运是否如儒家"人治"学说所言"人亡政息"？

乾隆上台伊始，就连颁谕旨，取消落地税与泰山香税等等，一系列的惠民政策激发了群臣的反提解耗羡浪潮。詹事府少詹事许王猷奏请酌除提解耗羡流弊一折颇具代表性，他说："从来足国之道必先足民，而足民之道在于薄赋，诚以天地生财只有此数，不在官即在民。伏见我皇上加惠元元特颁谕旨，将各省历年逋赋及落地税并杂派等项，惠与豁免，皇恩浩荡、旷古未有……独是耗羡未经提解之时，则为私项，则小民尚望有减轻之一日；既经提解，便属公项，小民永难望一毫之减少。况乎平色倾销及解费等项仍有折耗，州县必不肯以己之养廉代为赔垫，势不得不暗加之小民，虽有委员拆封及同城官公同拆封之例，总属虚文，徒滋烦扰，初行之时或以功令禁严未敢骤为加重，今行之数年，已渐渐加增矣。将行之既久，势必又如前此之相沿成例而公行无忌矣。在百姓无可告诉，惟有竭蹶奉公以免追呼……臣请饬令该部查各省所定耗羡额数，除各官养廉外，耗羡多者酌减若干，耗羡少者酌减若干，使百姓一岁之所入得有积蓄，以为仰视俯育之资。"[42]

在众臣的呼声中，乾隆决定"减耗"，他于雍正十三年十一月二十八日下谕旨："耗羡一项，可减而绝不可增；可于格外从宽，而断不可于额外多索。"[43]

群臣的反对意见和乾隆"减耗"之举不无道理，的确随着耗羡归公的实施，耗外加耗的事情时有发生：四川在一钱五分火耗之外又有"余平"名色，钱粮每百两提取六两。[44]特别是山西各属更有浮收滥取之弊："征收地丁钱粮每两例加耗羡一钱三分，今加至一钱七八分不等，更有加至二钱者。"[45]这一切引起了乾隆的注意。

乾隆五年正月二十三日，乾隆一改以前停止清查之态度，特别发布了一道谕旨，决意加强对耗羡的管理。该谕旨首先充分肯定了雍正改革的历史功绩："提解耗银，较之从前私派私收固已轻减数倍矣。自奉行之后，官员无拮据之忧，百姓免需索之累，吏治民生称为两便，此实中外所共知共见者。"接着对自己上台以来的减耗、平余银两的归省等改革作了评

述，最后点明了发布此谕旨的根本原因实在于对滥用火耗的不满，该谕旨称："雍正十三年六月内曾奉皇考谕旨，将各省耗羡存公银两饬令清查，原属防微杜渐之至意，朕嗣位之初念耗羡不同正项，从前原未定有章程，且历年已久，各省条规不一，官员更换亦多，况复恩诏屡颁，纵有那欠亦当在宽免之列，是以谕令暂行停止清查。今看各省情形渐滋冒滥，若不早加整顿，立法防闲，必至那移出纳弊窦丛生，一经败露，国法难宽。揆之朕爱养教诲之心，固有所不忍，即经办各员噬脐知悔，已属难追。是及今综核清理亦予为保全之道也。户部可行文各省督抚将地方必需公费分析条款、立定章程报部核明汇奏存案。嗣后务将一年之内额征、公费、完欠、杂支、余剩、未给各数目逐一归款，各官养廉照依正署起止月日，应将分数并扣除、扣缺详悉登记，其收数内有拖欠未完者，分别应否著追，其支数内有透动加增者，分别是否应给、有无那移亏缺之处，俱于岁底将一切动存完欠确数，及扣除减半平余银两造册咨送户部核销，如此年清年款，则民力输将均归地方实用，而经理之员亦免罹于参处矣。"[46]

仅从谕旨上看，这是雍正去世前清查耗羡的重复。但这次并未仅仅停留在口头上，而是付诸行动。在乾隆"综核清理"的谕旨之下，户部专门成立了"会办耗羡处"以办理各省耗羡章程事宜。乾隆七年，朝野上下展开了一场以耗羡为题的讨论，大臣多数认为"耗羡归公，法制尽善，不可复行更张"，乾隆下谕旨："此事当从众议，仍由旧章。"[47]此后各省督抚将每年动用银数造册送部，户部驳令删除核减、节次行催，直至乾隆十二年十二月始据各该省陆续酌定造册送部。乾隆十三年二月初一日，会办耗羡处将各省立定耗羡章程一案详议缮写清单上呈，乾隆谕"依议"。会办耗羡处相应抄录原奏并酌定款项银数清单，移付各司行文各督抚，以乾隆十三年为始钦遵办理。

各省《耗羡章程》的制定，改变了雍正时代"未定有章程"、"各省条规不一"的状况。《耗羡章程》包括一省的耗羡率、耗羡总数以及耗羡的动支各款项等三个部分的内容。随着雍正以来特别是乾隆初年的减耗，各省耗羡率渐定，随之耗羡总数亦确定。各动支款项，一是"每岁必需银款有定者"，此款项及动用银数分明，一是"随时动支银数款项俱不能预定者。"户部规定地方随时向皇帝奏报。而每年"应令各督抚将一年收支动存各数，并从前民欠、征完、借支、归款同现存各项银两，查明有无亏空那移之处，于本年岁底为始缮折奏闻，仍备造四柱清册送部查核。同时所有额征酌给各数谨缮清单恭呈御览。"[48]

可以认为乾隆时《耗羡章程》的制定是雍正十三年六月清查耗羡谕旨的进一步发展与落实。它将耗羡归公的各方面加以规限，标志着并非作为一项制度而始的耗羡归公改革的制度化的实现。

四、结语

耗羡归公"合法化"是耗羡归公的起始问题，笔者认为，其合法化应以康熙六十年八月当川陕总督年羹尧折请耗羡归公而康熙予以同意为标志。[49]耗羡归公的"公开化"是在雍正展开大讨论之际，时间可以划在雍正二年六七月间。而耗羡归公的"制度化"的最后确立是在乾隆十三年各省耗羡章程通过之时。[50]

耗羡归公制度化的过程表面上看是专制皇权对财经生活的干预过程，但当放宽视界，我们将认识到，耗羡归公迟早要有一定之规的。一方面，虽然雍正并非强制推行改革，但实际上至雍正七年各省都已实施了耗羡归公[51]，这种形势客观上要求将这种普通存在的"非制度化"措施加以制度化规范。另一方面也是更为重要的是，耗羡归公以前的以耗羡为主体的各种陋规，虽然作为对地方无经费、官员低俸的现行体制的补充是有着一定积极的意义，但毕竟它是游离于中央财政之外的一种体制，这是与宋代以来中央集权的发展趋势相背离，只是由于清初战乱以及康熙本人的宽纵，才使得陋规有了事实上的生存空间。雍正这个强权人物的登台，耗羡归公的实施，客观效果上却是将体制外的东西纳入体制内。问题是由于雍正心存耗羡归公以后另生弊端的顾虑，使得归公的耗羡不能入国家正项钱粮，这样归公的耗羡对于中央财政而言仍处于半游离状态。如前所

述，只是由于实施过程中的种种弊端终于使雍正无法容忍，终于导致了雍正十三年清查耗羡谕旨的出台。

可以说耗羡日益受控制的过程，也就是重建的地方财政体制受控制的过程，这一点从耗羡支用款项上看得十分明白。雍正后期地方公项日见丰裕之时，雍正一改以前官员上报耗羡支款或批或驳的作法，直接插手耗羡的支用，而有些已不限于上文雍正所强调的地方事务。例如：雍正十一年六月谕“祀事修明国家令典，孔子文庙春秋祭仪，尤宜备物尽敬。闻外省州县中有因荒裁减公费者，朕思公费既减，必致祭品简略或转派累民间，二者均未可定。命各省即于存公银内拨补以足原额。”[52]七月议各处狱囚口粮。在狱囚犯旧例俱有口粮，只因各省额设之项有多寡不同，有司奉行不一，雍正谕令“若府州县额设之项岁有余粮，则当分给于不足之府州县。若本来原无额设之项或额数不敷，应即公同酌量动支存公银两核实散给。”[53]而上述存公银两就是由归公耗羡构成的地方财政。雍正以后由耗羡支出的款项亦有之。这些可以从乾隆十三年定立《山西耗羡章程》的地方经费支出中窥得一斑：《耗羡章程》中有一项是“晋省地方每年必需公费无额款项”，其中乾隆二年所定“发遣军流及一切递解人犯，照依支给囚粮之例每名每日给口粮米一升”；乾隆四年所定“微员回籍路费”；同年又定大同镇属各营路每年制补出陈易新火药铅弹用银；乾隆五年所定分拨晋省试用人员候补人员薪水等等，以上都在耗羡内支出。[54]不难看出，耗羡的支用权力原属于地方，但愈到后来，国家却可明令而行，直接侵夺耗羡。这可以看作是中央财政对地方财政的攘夺，但它更反映了以耗羡为主的地方财政的日益中央化。

只是到了乾隆五年，又一次将耗羡归公问题公开化。王庆云注意到了此点：“五年以地方无关紧要之事辄动耗羡，令督抚将各省必用公费，分析款项，报部核奏。自是以后，各省耗羡掌于户部。”[55]这标志着归公的耗羡完全纳入了中央财政体系管理之中，不折不扣地成为整个封建国家财政的一个组成部分。

《耗羡章程》制定后，中央对于地方耗羡的控制日益加强，例如：乾隆二十五年议准，各省动支耗羡银两，令户部于年终汇奏，将年准销及行查并不应动支驳回，共若干件一并另缮清折随奏；乾隆三十三年奏准，动支耗羡，各直省有定款无定数银两，五年比较，通融抵补。乾隆四十八年议准，各省耗羡银两务与正项钱粮随同报解。如遇地方急需，一面奏闻，一面动垫。倘有擅行动垫者，照例查处。等等。[56]可以说，尽管有清一代，耗羡始终单列为国家收入的一种，但在耗羡归公制度化后，它与正项钱粮已没有差别。

---

①《雍正朝满文朱批奏折全译》（上）第468－470页。黄山出版社1998年版。

②④⑭《清世宗实录》卷22，雍正二年七月丁未。

③《清世宗实录》卷68，雍正六年四月壬寅。

⑤㉒《清世宗实录》卷43，雍正四年四月己丑。

⑥《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第8册，雍正四年十月初四日山西总督伊都立折。江苏古籍出版社1989－1991年版。

⑦《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第17册，雍正八年二月初一日河东总督田文镜折。

⑧《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第10册，雍正五年八月二十六日山东巡抚塞楞额折。

⑨《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第14册，雍正六年十二月初三日江西巡抚张坦麟折。

⑩《清世宗实录》卷53，雍正五年二月甲子。

⑪冯元魁《论清朝养廉银制度》，载于《复旦学报（社会科学版）》1991年第2期。

⑫这一点与“摊丁入地”大不相同，摊丁入地是经大臣疏奏，户部议覆，最后雍正同意。如雍正三年七月户部议覆山东巡抚陈世倌疏奏山东通省丁银请摊入地亩之内征收，应如所请。雍正从之。见《清世宗实录》卷34，雍正三年七月乙丑。

⑬《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第20册，雍正九年七月二十八日粤海关监督祖秉圭折。

⑮⑰㉑《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第4册，雍正三年二月初八日山西布政使高成龄折。

⑯《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第2册，雍正二年三月初三日河南巡抚石文焯折。

⑱《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第3册，雍正二年六月初八日山西布政使高成龄折。

⑲《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第4册，雍正二年八月初六日直隶巡抚李维钧折。

⑳《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第4册，雍正三年二月二十四日河南巡抚田文镜折。
㉓《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第14册，雍正七年二月二十九日山西巡抚石麟折。
㉔《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第14册，雍正七年三月二十日河东总督田文镜折。
㉕《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第10册，雍正五年十月二十日山西巡抚石麟折。
㉖《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第33册，第487页，山西按察使蒋洞折（无年月）。
㉗《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第11册，雍正五年十二月十八日山西巡抚石麟折。
㉘《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第15册，雍正七年七月初四日河东总督田文镜折。折中表明田文镜是在六年七月十五日接到户部令其赔补耗羡的咨文。其应赔项为：交代部费银一千两，缴领抚院印信部费并盘费银共二百九十三两五钱，差委官员公干盘费银共二十八两，春拨秋拨大拨京饷部费银共一千九百八十八两六钱七分九厘，盘库饭食纸张银三百两，应钦差审理苏克济案动支盘费程仪等银共二千六百三十二两四钱一厘。
㉙㉛《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第15册，雍正七年五月初四日河东总督田文镜折。
㉚《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第15册，雍正七年七月初四日河东总督田文镜折。
㉜《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第15册，雍正七年六月十五日河东总督田文镜折。
㉝《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第21册，雍正九年九月十二日山西巡抚石麟折。
㉞《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第26册，雍正十二年四月二十八日直隶总督李卫折。
㉟《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第23册，雍正十年十月初七日福建布政使刘藩长折。
㊱《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第23册，雍正十一年正月十七日福建总督郝玉麟等折。
㊲《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第25册，雍正十二年正月初六日西安巡抚史贻直折。
㊳《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第25册，雍正十一年十一月初一日福建总督郝玉麟折。
㊴《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第27册，雍正十二年十一月十八日福建布政使张廷枚折。
㊵《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第28册，雍正十三年闰四月二十七日福建布政使张廷枚折。福建耗羡案的清核还在继续，有关刘藩长交代不清案，见第28册，雍正十三年五月十四日福建总督郝玉麟等折；第29册，雍正十三年十月十五日福建布政使张廷枚折。
㊶《清世宗实录》卷157，雍正十三年六月乙亥。
㊷《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第29册，雍正十三年十一月二十日詹事府少詹事许王猷折。另见本册，雍正十三年十一月十三日协理江南道事福建道监督御史鹿迈祖折、雍正十三年十一月十九日协理江南道事四川道监督御史薛韫折，都对提耗羡有异词，提出减耗的请求。
㊸《清高宗实录》卷7，雍正十三年十一月癸亥。
㊹《乾隆上谕档》第1册，第220页，档案出版社1991年版。
㊺《乾隆上谕档》第1册，第721页。
㊻《乾隆上谕档》第1册，第510－511页。
㊼《清高宗实录》卷178，乾隆七年十一月乙丑。有关乾隆七年耗羡归公的讨论，可参考《清代全史》第5卷，第388－389页，辽宁人民出版社1991年版。郭成康《18世纪的中国与世界·政治卷》第195－198页，辽海出版社1999年版。学者们对此已多有论述，本文不再赘言。
㊽以上皆引自乾隆《晋政辑要》卷5，耗羡章程。乾隆五十四年海宁、郑源琦纂辑。内载山西《耗羡章程》可资参考。另据光绪《大清会典事例》卷170，户部19，田赋，记载至乾隆十五年各省酌定《耗羡章程》。笔者倾向于十三年说，因有明确的时间记载。
㊾参看拙著《清代耗羡归公起始考》，载于《清史研究》1999年第1期。
㊿庄吉发认为乾隆七年十一月，乾隆谕准群臣耗羡归公不宜更张、可以久远遵行之议，“嗣后耗羡归公，遂成定例。”《清世宗与赋役制度的改革》第230页，台湾学生书局印行，1985年版。这很有道理，但笔者认为耗羡归公制度化的完成以各省《耗羡章程》的颁行为标志更为合适。
51可参阅薛瑞录《清代养廉银制度简论》，载于《清史论丛》第5辑。
52《清世宗实录》卷132，雍正十一年六月庚午。
53《清世宗实录》卷133，雍正十一年七月己丑。
54《晋政要览·耗羡章程》，抄本，中国人民大学图书馆藏。
55王庆云《石渠余记》卷3，纪耗羡归公。
56光绪《大清会典事例》卷170，户部19，田赋。